



La seguridad interior europea y su internacionalización

Félix Arteaga

WP17-2002 - 19.12.2002

La creación de un espacio europeo de libertad seguridad y justicia para 2004 es el siguiente gran objetivo estratégico de la Unión Europea tras el mercado único y la unión monetaria. Es una apuesta arriesgada si se tiene en cuenta que la Justicia y los asuntos de Interior (JAI) siempre estuvieron marginados de las prioridades y políticas comunes y no encontraron un hueco en los tratados de la Unión Europea hasta Maastricht (1991) y Ámsterdam (1997). Sin embargo, la seguridad interior no ha dejado de cobrar protagonismo durante la última década tanto hacia el interior como hacia el exterior de la UE y, por si fuera poco, los atentados terroristas del 11-S ofrecieron una vía de alta velocidad para que la seguridad interior accediera al centro de la agenda europea.

La primera parte de este trabajo se acerca al proceso de crecimiento de la dimensión interna de la seguridad europea, desde la cooperación multilateral al margen de las instituciones hasta su integración e institucionalización en la Unión Europea, la dinámica interna y las expectativas de una política interior de seguridad. La *europización* de la seguridad interior ha acumulado un complejo acervo de procedimientos, planes de acción, instrumentos e instituciones que los gobiernos y la Comisión han ido elaborando para que la seguridad interior deje de ser un conglomerado de relaciones intergubernamentales y comunitarias y se convierta en una política esencial de la UE tras la consecución del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia en 2004.

La cooperación policial y judicial tiene un efecto directo sobre algunas políticas comunes como asilo, migración, fronteras exteriores y cooperación judicial en materia civil pero también influye -y esa es la perspectiva de la segunda parte de este trabajo- en las políticas que hasta ahora ostentaban el monopolio de la proyección exterior de la Unión Europea. La progresiva expansión de la seguridad interior modifica al alza su interacción con las relaciones exteriores y las políticas de exterior, seguridad y defensa y demanda una revisión de la proyección internacional de la UE para definir su propio espacio de actuación y coordinarlo con los que corresponden a esas políticas. Como resultado de esta interacción entre las dimensiones interna y externa de seguridad, la *internacionalización* de la seguridad interior obliga a revisar con urgencia el diseño estratégico de la seguridad europea vigente para adaptarlo a los nuevos riesgos transfronterizos y reestructurar, a medio y largo plazo, las competencias y recursos diplomáticos, militares, económicos y humanitarios para integrar los nuevos elementos policiales, judiciales y de protección civil. Un nuevo diseño en el que debe continuar participando España tan activamente como hasta ahora, y para el que se ofrecen unas propuestas acordes al nuevo contexto de la seguridad interior europea.

La *europización* de la seguridad interior: de la periferia al centro de la integración europea

La cooperación policial europea se inició en la década de los setenta para hacer frente a los primeros desafíos transfronterizos que llamaron a la puerta de la seguridad interior europea. La proliferación de atentados terroristas en Europa durante ese período hizo que los Nueve tomaran conciencia de su vulnerabilidad individual frente a los nuevos riesgos -anticipándose varias décadas a la generalización de su percepción tras los atentados del 11 de septiembre 2001 en Estados Unidos-, y pusieran en marcha una agrupación informal y parcial de Estados en diciembre de 1975 para coordinar la respuesta europea frente al terrorismo, el radicalismo, el extremismo y la violencia internacional (grupo TREVI) que amplió sus competencias en 1985 a la inmigración ilegal y la delincuencia organizada. El terrorismo estuvo también en los orígenes de la cooperación judicial en materia penal, ya que los Nueve adoptaron el Acuerdo de Dublín de 1977 para facilitar la aplicación de la Convención sobre Terrorismo del Consejo de Europa de ese mismo año. Sin embargo, los ámbitos de cooperación mencionados se mantuvieron al margen de las instituciones y procedimientos comunitarios, ya que la seguridad interior no entraba entre las competencias formales los tratados [\[1\]](#).

La lógica funcional del proceso europeo de integración: incorporar nuevas funciones a medida que

se consolidan las anteriores, tuvo a la seguridad interior en la sala de espera hasta que el Acta Única Europea, en febrero de 1986, incluyó la libre circulación de los ciudadanos entre los elementos principales del mercado único (Art. 8.a) y la puso bajo control comunitario. A partir de entonces, se fueron creando grupos de trabajo intergubernamentales sobre inmigración, drogas o aduanas, formalizándose las reuniones de los ministros de Justicia e Interior junto a la presencia de la Comisión como observadora. La cooperación se mantuvo siempre al margen de los tratados aunque se fue reforzando progresivamente. En 1985, Francia, Alemania, Bélgica, Holanda y Luxemburgo decidieron experimentar nuevas medidas compensatorias a la supresión de las fronteras y crearon en Schengen un sistema de cooperación para coordinar medidas, intercambiar datos y articular estructuras operativas [2], un precedente de *cooperación reforzada* que siempre ha estado presente en el ánimo de la cooperación policial y judicial en la UE.

Un nuevo riesgo transfronterizo de los años noventa: la afluencia masiva de refugiados y emigrantes de la crisis balcánica motivó la propuesta alemana de incluir los asuntos JAI en los tratados. El título VI del Tratado de la UE aprobado en Maastricht añadió el tercer pilar y amplió los ámbitos de cooperación a nueve: asilo, fronteras exteriores, inmigración, drogas, fraude, cooperación judicial en materia civil y penal, aduanas y cooperación policial. A la hora de optar por un procedimiento de cooperación, el método comunitario no consiguió apoyos suficientes y se impuso como sistema de trabajo el método intergubernamental apoyado en varios instrumentos del segundo pilar como las posiciones y acciones comunes –ahora vinculantes–, las prácticas ensayadas informalmente en Schengen y en los grupos de trabajo TREVI, el respaldo a las convenciones internacionales o los planes de acción ministeriales a partir de 1994. También se fue ampliando el número de actores participantes en el proceso de decisiones. Por un lado, se crearon más de veinte grupos de trabajo de expertos nacionales coordinados, a su vez, por dos grandes grupos de dirección: el Comité Estratégico de Inmigración, Fronteras y Asilo (CEIFA) y el Comité del artículo 36 (CATS). Por otro, se abrió la participación a los miembros de las delegaciones nacionales acreditadas ante la UE, tanto los diplomáticos del Comité de Representantes Permanentes como los consejeros JAI, al mismo tiempo que la Comisión y el Parlamento Europeo se asociaron formalmente a los trabajos.

Como ocurre en toda solución intermedia, Maastricht presentó sombras y luces. Quedaron sin resolver asuntos como el asilo y la inmigración, la iniciativa legislativa aprobada no tenía carácter vinculante, se precisaba la unanimidad de los Estados miembros, la Comisión tenía un derecho de iniciativa restringido y compartido y ni el Parlamento Europeo ni el Tribunal de Justicia tenían capacidad de control jurisdiccional y democrático sobre la nueva competencia. Pero a pesar de ello, los avances en la vertebración de normas, procedimientos e instituciones conformaron un *régimen* de seguridad interior [3] al amparo de los tratados.

Bajo la cobertura de la Europa de los ciudadanos, la Conferencia Intergubernamental (1996-1997), destinada inicialmente a revisar profundamente la política exterior y de seguridad común (PESC), acabó forjando un consenso de los Quince en torno al objetivo político y al método a seguir respecto a la seguridad interior que permitió la revisión en Ámsterdam de los tratados de la UE y de la Comunidad Europea. La inclusión del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia entre los objetivos esenciales de la UE (Art. 2 TUE) equiparó la seguridad interior –hasta entonces una política *menor*– con otras áreas de cooperación como la económica y monetaria o la política exterior y de seguridad común. También se redistribuyeron las competencias de seguridad interior dejando la cooperación policial y judicial en materia penal (título VI) con relación a la prevención de la delincuencia, terrorismo, trata de seres humanos, explotación infantil, tráfico ilícito de drogas y armas, corrupción y fraude y del racismo y la xenofobia en el tercer pilar; y, por otro lado, se integró el acervo Schengen en el tratado constitutivo de la Comunidad Europea para atribuir al sistema comunitario el control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la cooperación judicial en materia civil (título IV) en una comunitarización gradual que culminará el 1 de mayo de 2004.

Posteriormente, el Consejo Europeo de Cardiff encargó en junio de 1998 a los ministros JAI y a la Comisión que desarrollaran las posibilidades institucionales abiertas en Ámsterdam. Como resultado, se adoptó en Viena un plan de acción en diciembre de ese año que identificó los objetivos del espacio europeo de seguridad, libertad y justicia; objetivos a los que se puso fechas y responsables en el Consejo extraordinario y monográfico de Tampere (Finlandia) en octubre de 1999, y para los que se estableció un sistema de evaluación de objetivos (*scoreboard*) a cargo de la Comisión [4]. Las iniciativas permitieron trascender el régimen de seguridad anterior y avanzar hacia una *comunidad* de seguridad interior en la que los actores gubernamentales y comunitarios disponen de un acervo (*acquis*) de normas, instituciones y procedimientos para profundizar y ampliar la cooperación policial y judicial; una dinámica que se aplicó, por ejemplo, en el Tratado de Niza para expandir las competencias de Eurojust más allá de lo previsto en Tampere.

Sobre este trasfondo de progresos, los atentados del 11-S tuvieron un impacto diferenciado según

se mire desde la perspectiva de la *europización* o de la *internacionalización*. En el primer caso, la movilización facilitó la convergencia de sensibilidades y allanó alguno de los obstáculos estructurales a la cooperación policial y, sobre todo, a la judicial. La presión externa obligó a los Estados miembros de la UE a abandonar las últimas trincheras de su soberanía desde la que defendían la negativa a extraditar nacionales o a reconocer sentencias ajenas. Su cesión –forzada- de soberanía no sólo afectó a la cooperación específicamente antiterrorista, sino al conjunto de la cooperación, con lo cual el 11-S tuvo un impacto estructural en el camino hacia el año 2004. En el segundo caso, la seguridad interior europea demostró disponer de más instrumentos y más capaces que las demás políticas tradicionalmente reconocidas como internacionales para responder a la nueva amenaza transfronteriza, asumiendo la responsabilidad directa de más de la mitad de las 68 medidas previstas en el plan de acción antiterrorista (12800/01) y estableciendo relaciones de cooperación judicial y policial directas con terceros actores internacionales [5].

Finalmente, las presidencias belga y española aprovecharon el ambiente favorable tras el 11-S para revisar los objetivos de Tampere, a mitad de camino hacia 2004, y ampliar y profundizar la cooperación judicial y policial, así como la nueva competencia de protección civil, a la espera del resultado que los trabajos de la Convención Europea y la Conferencia Intergubernamental alumbren para la seguridad interior europea a partir de 2004.

La dinámica de la cooperación judicial y policial europea

El proceso que ha llevado a la seguridad interior de la cooperación multilateral a la cooperación institucionalizada tiene su propia dinámica interna y sus factores de impulso y contención que explican la evolución y servidumbres de la seguridad interior. Un primer elemento a tener en cuenta es que la cooperación policial y judicial europea no cuenta con la experiencia previa de organizaciones internacionales. A diferencia de otros procesos de colaboración o integración económica, política o militares, la seguridad interior no tiene precedentes multilaterales que sirvan de referencia inicial, salvo el caso de Interpol. Por lo tanto, el acervo de la cooperación se ha gestado en los “laboratorios” de la Unión bajo el estímulo de factores externos e internos y con la intervención de los actores comunitarios y gubernamentales que han permitido a la Unión Europea adquirir una mecánica de progresión, ampliación y profundización.

Entre los factores que contribuyen a la “europización” de la seguridad interior se encuentran tanto la necesidad de tomar medidas que compensen la adopción de políticas comunes (*spill over*) como la incapacidad nacional para hacer frente a los nuevos retos de seguridad. Del primer factor ya se han expuesto algunos ejemplos, como la necesidad de establecer medidas compensatorias tras la decisión de llevar adelante el mercado único o la creación de un mecanismo para la coordinación de la protección civil en 1991, que estaba previsto para emergencias naturales (Art. 308 TCE) y tecnológicos pero que no se aplicó hasta que emergieron los nuevos riesgos biológicos, nucleares, químicos y radiológicos tras el 11-S. Del segundo, son notorios los esfuerzos de algunos Estados por introducir respuestas conjuntas a problemas particulares como la preocupación alemana frente al asilo, la belga frente a la corrupción de menores, la italiana frente a la inmigración o la española frente al terrorismo, entre muchas otras apelaciones a la solución conjunta de problemas no compartidos.

A la sociedad europea, acostumbrada a unos niveles de seguridad muy elevados respecto al resto de las sociedades, le resulta más difícil que a otras sociedades menos favorecidas acostumbrarse a convivir con los riesgos derivados de la globalización. Como demuestran las últimas campañas electorales de Francia, Holanda o Alemania, las demandas de seguridad interior han pasado a ocupar los primeros lugares de las agendas electorales y los ciudadanos reivindican a sus gobiernos mayores niveles de seguridad. Sin embargo, éstos no pueden garantizar por sí mismos la vuelta a los niveles anteriores porque muchos de los instrumentos dependen ahora de actores internacionales, subestatales y privados, cuya coordinación y movilización es indispensable si se aspira a contar con una “comunidad de riesgo” [6] en la que destinatarios y responsables deberán colaborar para gestionar la seguridad –o más bien la inseguridad- colectiva. La creciente percepción del desfase entre los nuevos riesgos y los viejos mecanismos de respuesta coloca a la sociedad europea entre el miedo y la impotencia que conduce hacia la “trampa del riesgo” [7] en la que exigir demasiado y no hacer nada genera un diferencial de ansiedad. En estas condiciones de incertidumbre, tiende a aumentar el número de actores sociales que buscan nuevos marcos de gestión. Así, los ciudadanos europeos prefieren una gestión europea frente a una nacional en la lucha contra el terrorismo (85%), contra la explotación de seres humanos (80%), contra el crimen organizado (72%), contra las drogas (71%), refugiados (53%), asilo (51%), inmigración (49%), delincuencia juvenil (45%), delincuencia urbana (40%), justicia (38%) y policía (34%), mientras que la gestión por la UE de una política de defensa alcanza el 42% de aceptación. Traducido en prioridades de acción para la UE, los ciudadanos otorgan a la lucha contra el crimen organizado y el tráfico de drogas (89%) la tercera prioridad, tras la paz y seguridad en Europa (91%) y el

empleo (90%), y está entre las tres primeras prioridades de los Quince salvo en Alemania, Italia, Grecia y España [8].

Del mismo modo, los gobiernos y los expertos recurren cada vez más a la *europeización o internacionalización* de los instrumentos de respuesta para compensar su creciente incapacidad individual para atender la seguridad de los ciudadanos [9]. La “popularización” de los riesgos transnacionales tras los atentados de Estados Unidos ha permitido abrir los sondeos de opinión hacia problemas emergentes como el terrorismo [10], pero la Unión Europea todavía carece de los instrumentos adecuados para consultar y evaluar la actitud y opinión de la sociedad europea ante los fenómenos relacionados con la seguridad interior. La implantación de indicadores sociológicos y estadísticos objetivos a escala europea permitiría un conocimiento objetivo de las demandas sociales de seguridad y seguir el ritmo y sentido de evolución que facilite la comparación y convergencia de los estándares de seguridad interior entre los Estados miembros.

Como factores que retrasan o inhiben la europeización de la seguridad nacional se encuentran algunos relacionados con las resistencias gubernamentales y corporativas frente a la cooperación internacional o la dificultad de conciliar culturas políticas, policiales y judiciales que han vivido tan aisladas hasta el pasado inmediato. Por el lado intergubernamental, los Estados prefieren ese método de cooperación frente al comunitario porque les permite todavía un amplio margen de discrecionalidad para participar o excluirse de la cooperación de acuerdo con sus prioridades nacionales. La unanimidad como instrumento de decisión es un principio vigente tanto en la seguridad exterior como en la interior y el refugio formal de las soberanías frente a cualquier avance contrario a los intereses particulares en materias sensibles. A pesar de que las decisiones sobre asilo, inmigración y visados se han alejado de la unanimidad y que algunas propuestas de la Convención van en el sentido de generalizar el método comunitario [11], las reservas de soberanía de los Estados les impide beneficiarse del valor añadido del método comunitario mediante la decisión por mayoría y la ejecución descentralizada a otros asuntos de interior.

Otra fuente de perturbaciones procede de la dispersión intencionada de la seguridad interior entre los tres pilares para actuar bajo uno u otro pilar según convenga al interés de los Estados miembros [12]. La dispersión genera disfuncionalidades técnicas entre los títulos IV y VI, ya que según se aplique uno u otro se tendrá iniciativa compartida o limitada por la Comisión, una regulación vinculante o flexible y la decisión por mayoría cualificada o por unanimidad, respectivamente. También se duplican los instrumentos legislativos y los procedimientos de decisión para dar respuesta al mismo problema, lo que dificulta la regulación y complica la gestión.

La falta de una cultura de cooperación perpetúa las reservas a la innovación y a los agentes judiciales y policiales les resulta difícil adaptarse a la proliferación de instituciones y procedimientos cuya gestión y actualización se les torna inmanejable. Los agentes policiales tienden a desconfiar de las estructuras multilaterales de coordinación vertical porque prefieren la relación directa y los contactos personales de la coordinación horizontal, ya que de éstas sacan un provecho directo y proporcional a su contribución, mientras que de la primera sólo perciben la obligación de alimentar diariamente las grandes estructuras de información sin saber si rentabilizarán o no sus contribuciones algún día. Además, la cambiante realidad policial precisa una flexibilidad que los sistemas de cooperación no tienen, ya que su adaptación a las necesidades exige grandes inversiones de tiempo y negociación que ponen en riesgo la eficacia de los procedimientos. Las críticas respecto a la utilidad y calidad de la información o los mandatos de Europol y el creciente desuso de sus posibilidades obedecen a estas críticas de los agentes policiales. De ahí su rechazo a instrumentos jurídicos difíciles de adaptar y su preferencia por los acuerdos flexibles, por el desarrollo de redes informales de cooperación, por la multiplicación de los agentes de enlace y cualesquiera otras estructuras fluidas que permitan la cooperación bilateral sin rigideces.

La cooperación judicial en materia penal reproduce los mismos problemas de desconfianza entre actores y culturas judiciales de los Quince. Por poner como ejemplo un campo como el terrorismo donde se han logrado grandes avances, la cooperación estaba estancada hasta el 11-S porque un delito tan grave para las sociedades afectadas como la española, la británica o la italiana, entre otras, apenas generaba persecución penal, solidaridad política o rechazo social en una gran parte de los Estados miembros [13]. Otro obstáculo a superar procede de la naturaleza política, en lugar de jurídica, de los acuerdos intergubernamentales. Los instrumentos legales que se adoptan en los Consejos no tienen un efecto directo sobre los Estados (*soft law*) y éstos deciden cuándo trasponer a su ordenamiento interno las decisiones, las decisiones marco y las convenciones, con lo que se genera un espacio de justicia asimétrico, sin órganos supranacionales de control político, funcional o jurisdiccional democráticos y efectivos. Las decisiones y las decisiones marco son vinculantes pero no tienen un efecto directo ni hay procedimiento para denunciar el incumplimiento (226 TCE).

Por otro lado, el Tribunal de Justicia no puede exigir responsabilidades a las instituciones del tercer pilar, salvo aceptación de la jurisdicción -lo que han hecho 12 de los 15 miembros-, ni defender de su mal funcionamiento a los ciudadanos europeos. También faltan instrumentos de ejecución como recursos o sanciones en casos de incumplimiento por los Estados de los compromisos de ayuda mutua o sanciones. La constatación del desfase entre producción legislativa y eficacia cotidiana, entre urgencia política y respuesta técnica genera una percepción de “derecho virtual” [14] que afecta a la credibilidad del proyecto europeo de espacio judicial para 2004.

A pesar de todo lo anterior, la cooperación es una realidad cotidiana y algunos de sus avances son palpables ya por los ciudadanos y sus representantes. Los acuerdos multilaterales alcanzados tanto en el marco de la CPE como de la UE sobre extradición, fraude y cooperación policial y judicial no han dejado de crecer y algunos instrumentos, como la orden de detención y entrega, *euroorden*, reducirán a semanas o días el tiempo de entrega de algunos tipos de delincuentes que antes precisaban meses o años. La cooperación está ampliando su margen de autonomía respecto a los Estados y empieza a ser de juez a juez, sin necesidad de la tradicional intervención de los Ministerios de Justicia y Exteriores o de la doble incriminación para el reconocimiento mutuo de sentencias. El proceso tiende a configurar un espacio jurídico común, elaborado sobre unos instrumentos como las decisiones, decisiones marco y convenios que legislan, armonizan y aplican las decisiones—aunque sea a largo plazo y para algunas materias-, donde la función no será la burocrática de coordinar las investigaciones transfronterizas sino de protagonizarlas para aportar las pruebas procesales necesarias.

El proceso ya cuenta con instituciones comunes —aunque todavía frágiles— como las oficinas de policía europea (Europol), de cooperación judicial (Eurojust) y de lucha contra el fraude en la Comunidad (OLAF); la escuela europea de policía (Cepol) o la unidad operativa de jefes de policía (Task Force). También cuenta con bases de datos comunes como los sistemas de información sobre Schengen (SIS), aduanas (SIA) o huellas dactilares (Eurodac); y las oficinas nacionales de enlace con el SIS (Sirene) y con el Sistema de Información Europea (SIE). El crecimiento institucional y funcional no está cerrado y pueden incorporarse nuevas candidaturas, como las dedicadas al control de las fronteras exteriores, pero la expansión se está ralentizando porque cada vez resulta más difícil asimilar y coordinar tanta innovación institucional y porque el crecimiento aumenta el riesgo de colisión con los actores y competencias gubernamentales o comunitarios.

Las instituciones formales se complementan con redes informales que facilitan la cooperación sobre drogas y toxicomanías o los estudios policiales; con un entramado de relaciones personales derivadas de los grupos de trabajo en funcionamiento, de las oficinas de enlace, los equipos conjuntos de investigación, la cooperación transfronteriza y las operaciones conjuntas. Del mismo modo, cuentan con procedimientos propios de evaluación de riesgos para establecer planes de acción contra la delincuencia organizada (1997 y 2000), la inmigración ilegal (1998), las drogas (2000), el espacio europeo (1998) y la lucha contra el terrorismo (2001). Finalmente, los presupuestos comunitarios han permitido impartir programas de formación e intercambio entre los agentes policiales y judiciales de los Quince [15].

La seguridad interior como política europea

Con las limitaciones señaladas, la seguridad interior europea ha dejado de ser un entramado de respuestas y actores improvisados (relaciones) para contar con intereses, procedimientos e instituciones comunes (política [16]) que dan un valor añadido a la cooperación policial y judicial. Los Estados miembros han hecho de la necesidad virtud y han profundizado y ampliado la cooperación intergubernamental y la comunitaria para hacer frente a algunos riesgos de seguridad derivados de la globalización. La cooperación multilateral ha desarrollado las competencias parciales de la UE e influido en las políticas, estructuras y procedimientos de las organizaciones nacionales de seguridad interior aunque no pretende reemplazarlas. Los Estados retendrán su soberanía sobre la seguridad interior aunque tendrán que compartir su ejercicio con nuevos actores internacionales: europeos y globales, del mismo modo que ya lo hacen con actores subestatales: regionales, locales y privados. En el caso europeo, la transferencia de mejores prácticas, la socialización de los agentes, la elaboración de manuales comunes de procedimiento y los programas conjuntos de formación favorecen la convergencia hacia una nueva cultura europea de seguridad interior [17] aunque no impide que los representantes intergubernamentales sigan acudiendo a los consejos de administración de las instituciones comunes o a los grupos de trabajo con los intereses nacionales debajo del brazo.

La seguridad interior no incluye elementos policiales y judiciales exclusivamente, sino que tiende

a ampliarse en la medida que surgen nuevas necesidades y a profundizarse en la medida que la simple coordinación no basta para resolver los problemas, un enfoque expansivo que se comparte por la Comisión y por los Estados miembros. La Comisión distingue en su estrategia entre acción interior y exterior. De fronteras para adentro, prevé que su contenido se vaya ampliando para incluir—al menos para su estrategia para 2003— el transporte, las transacciones financieras y las telecomunicaciones, por lo que ha propuesto la creación de agencias europeas para la seguridad marítima y aérea. De fronteras para afuera reconoce la necesidad de incrementar la cooperación europea e internacional con relación a la legislación y programas de cooperación contra los delitos transfronterizos, pero no ha reivindicado ninguna competencia institucional específica. Por su parte, los Quince han ido agilizando su capacidad de respuesta para hacer frente a nuevos problemas, como se ha mencionado respecto al terrorismo o cuando ha sido necesario crear un mecanismo para la coordinación de la protección civil, que aunque estaba previsto para emergencias naturales (Art. 308 TCE) y tecnológicos no se tomó en serio hasta que emergieron los nuevos riesgos biológicos, nucleares, químicos y radiológicos tras el 11-S.

La seguridad interior tiene muchos de los requisitos necesarios para obtener buenos resultados como una agenda, objetivos y voluntad política, pero le falta método de decisión y planificación estratégica. La construcción del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia que se está rematando para 2004 precisa culminar la aproximación actual hacia un cuerpo jurídico, procedimientos, evaluación, formación y presupuestos comunes si aspira a una gestión integral de la seguridad interior [18]. La yuxtaposición de las planificaciones nacionales no basta porque éstas suelen orientarse a resolver prioridades particulares y la experiencia demuestra que mientras las propuestas de la Comisión facilitan el consenso, las propuestas individuales rara vez conducen a resultados prácticos. La planificación precisa planes estratégicos que no están disponibles para el proceso europeo de integración, en general, ni para un área donde los riesgos desbordan las previsiones, por lo que se debe acortar el tiempo de respuesta entre los problemas y las reacciones. La novedad de los problemas y su volatilidad dificulta la disponibilidad de experiencia y conocimiento para respaldar la gestión.

La coordinación de recursos, competencias y actores repartidos por todos los pilares de la UE es otro gran problema. Su coordinación y coherencia quedó bajo la responsabilidad del Coreper, pero la complejidad técnica de las materias de justicia e interior y su sobrecarga de responsabilidades han ido distanciando la gestión de los pilares [19]. La compartimentalización entre las agencias dificulta la coordinación de la lucha contra delitos y delincuentes que se han globalizado y que se aprovechan de los huecos, incoherencias y vacilaciones entre los distintos sistemas y actores europeos y de su escasa flexibilidad para adaptarse a las respuestas multinacionales y multidimensionales que deben darse.

La división afecta especialmente a las relaciones con terceros ya que éstos se ven obligados a trabajar con varios interlocutores de la UE a la vez. A simple vista, la simplificación deseable del complejo sistema de pilares parece pasar por la comunitarización del tercer pilar o por la fusión de todos, pero todavía no hay convergencia sobre su comunitarización—aunque los trabajos de la Convención Europea apuntan en esa dirección—, ni está tan claro que la unificación, *per se*, resuelva los problemas si no se le dota de un proceso eficaz de decisiones y de mecanismos de control democrático [20].

Respecto al proceso de decisiones, la experiencia muestra la dificultad de conseguir la unanimidad a no ser que se produzcan situaciones de necesidad extrema que permitan el desbloqueo. Afortunadamente, la decisión por mayoría cualificada o el recurso a la cooperación reforzada no despiertan en el campo de la seguridad interior los mismos celos soberanistas que en la seguridad exterior y la defensa, lo que podía ser la clave —y el límite— de su éxito. De todas formas, la experiencia también demuestra que el recurso a las decisiones por mayoría es más fácil en el primer pilar que en el tercero, ya que el método intergubernamental tiende a evitar la mayoría incluso en aquellas áreas de seguridad donde está prevista y que rara vez se aplica. La ampliación a 25 miembros parece incompatible con la unanimidad, por lo que este principio deberá revisarse aunque —de entrada— se restrinjan las decisiones por mayoría a unas pocas cuestiones fundamentales, con las oportunas salvaguardias regladas (Art. 33 TCE y 2 TUE), y mantener la unanimidad para la mayor parte de la cooperación, independientemente del pilar en el que se acabe y emular el valor añadido que proporciona a la acción comunitaria su decisión por mayoría y su ejecución descentralizada. Esta opción evitaría recurrir a la cooperación reforzada como válvula de escape frente a la inhibición multilateral y podría fomentar la expansión progresiva de la decisión por mayoría.

Respecto a la legitimación, y abundando en las limitaciones señaladas a propósito de la cooperación intergubernamental [21], no hay que asociar déficit de control con intergubernamentalización, ya que quienes adoptan decisiones en el Consejo tienen un respaldo democrático, sino con la insuficiencia de los mecanismos de control político, social y técnico

complementarios que impiden, por ejemplo, que el Parlamento Europeo participe en los planes de acción, posiciones comunes o acuerdos en cuestiones JAI que afectan a la seguridad de los ciudadanos europeos a los que representan.

Como se ha argumentado anteriormente, la gobernabilidad de los nuevos riesgos de seguridad es un problema transversal que precisa la participación social y política más amplia posible. La implicación del Parlamento Europeo, los parlamentos nacionales y el Tribunal de Justicia parecen imprescindibles en un área como la seguridad donde es tan difícil mantener el equilibrio entre la libertad y la seguridad, entre las demandas sociales y los instrumentos disponibles y entre la legitimidad y la eficacia. La Convención Europea en curso y la próxima Conferencia Intergubernamental podrían ampliar la comunidad europea de riesgo, pero mientras tanto, conviene evaluar el estado actual de la proyección internacional de la seguridad interior y su impacto en las políticas vinculadas a la seguridad exterior.

La internacionalización de la seguridad interior: desde el centro europeo a la periferia mundial
Según la lógica y el método de la integración europea, la ampliación de la cooperación europea a nuevas políticas se ha emprendido cuando el desarrollo de las anteriores precisaba nuevos instrumentos complementarios. Así, las relaciones exteriores económicas precisaron instrumentos diplomáticos que sólo la política exterior común podía dar; luego ambas tuvieron que abrir una política de seguridad que las complementara; y cuando este proceso estuvo maduro, la potencia “civil” tuvo que dotarse de capacidades militares para desarrollar su política de defensa. La dimensión internacional de la cooperación policial y judicial se hizo evidente a medida que se consolidó en el contexto interno. Tanto las relaciones exteriores y la política exterior que se ven a continuación como la política de seguridad que se verá después han recurrido progresivamente a los nuevos instrumentos de seguridad interior para acompañar sus acciones exteriores.

En la primera parte del trabajo se mostraba cómo la seguridad interior de los Estados miembros de la UE había dejado de ser exclusivamente un asunto doméstico (interno) para abrirse a la cooperación europea (europeización) con el fin de hacer frente a los desafíos de la integración y a los nuevos riesgos transnacionales de seguridad. Sin embargo, la cooperación policial y judicial no acaba en estos dos niveles, nacional y europeo, de seguridad interior y participa en un tercer nivel: el internacional, acompañando a las políticas tradicionalmente internacionales de la UE. La proyección internacional de la seguridad interior, lo que podíamos denominar como la internacionalización de la europeización, merece una atención especial a la hora de revisar su incidencia en la configuración de la Unión Europea como un actor internacional, ya que añade nuevos instrumentos de influencia exterior y tiene un efecto directo sobre las políticas que tradicionalmente se ocupaban de la proyección exterior de la UE.

La seguridad interior interactúa con las relaciones exteriores y las políticas de exterior, seguridad y defensa tanto en el plano interno, reivindicando un espacio propio dentro de las políticas colectivas, como en el plano externo, definiendo su propia parcela de proyección entre los intereses colectivos de la UE y abriendo nuevos espacios de colaboración y competición con los instrumentos clásicos de la proyección europea. Hasta ahora, las fronteras exteriores de la UE marcaban el límite de actuación de la seguridad interior, ya que a partir de ellas comenzaba el dominio de las relaciones exteriores: acuerdos económicos, cooperación y ayuda humanitaria internacional; de la política exterior y de seguridad común (PESC): diálogo político, control de armamento y desarme; y de la política europea de seguridad y defensa (PESD): las misiones Petersberg. La seguridad interior ofrece problemas de encaje con las políticas exterior y de relaciones exteriores, en la medida que ambas mantienen un pulso por liderar la convergencia de los instrumentos exteriores y su pugna redundará en asignación de las capacidades comunitarias e intergubernamentales de seguridad interior, pero también presenta problemas su encaje con las políticas de seguridad y defensa ya que éstas no han madurado suficientemente como producto europeo y cuentan con una cultura de seguridad lo suficientemente arraigada como para compartir espacio con una recién llegada sin oponer resistencia.

La separación entre la seguridad interior y exterior se manifiesta también en la separación de los títulos constitutivos de los tratados, V y VI, y en sus contenidos respectivos, donde no se prevé la posibilidad de un intercambio entre ambas esferas. El Tratado de Ámsterdam reitera el confinamiento de la cooperación judicial y policial a las fronteras comunes cuando señala que su objetivo es “ofrecer un alto grado de seguridad dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia” (Art. 29). Sin embargo, los cambios de la seguridad internacional aconsejan revisar su separación formal en la medida que se acentúa la interdependencia entre lo externo y lo interno y que ya no quedan fronteras que pongan a la sociedad europea al abrigo de los nuevos riesgos internacionales. Si de verdad se cree todo lo que se ha repetido hasta la saciedad sobre el impacto

del 11-S en la seguridad internacional, su momento histórico o el comienzo de un nuevo modelo de seguridad, se debería -en lógica coherencia- empezar por revisar la separación entre la seguridad interior y la exterior. Sin embargo -y ésta es la reflexión a la que invita este trabajo- hasta ahora no se ha producido ninguna decisión que funda ambas seguridades en una seguridad única con dos dimensiones, una externa y otra interna, ni se ha previsto ningún cambio estructural del modelo de seguridad anterior al 11-S salvo pequeños ajustes. Por lo tanto, la seguridad exterior e interior todavía buscan su proyección internacional por separado y con pocos mecanismos de coordinación, a pesar de que hay argumentos que avalan una revisión urgente del modelo, tanto por los factores internos derivados del desarrollo de los proyectos europeos como de los cambios en la seguridad internacional.

La dimensión policial y judicial de las relaciones exteriores de la UE

Los asuntos de justicia, interior y protección civil tienen una dimensión comunitaria que le da valor añadido respecto a la gestión nacional, pero también tiene una dimensión externa que hay que integrar en el conjunto de las políticas internacionales de la UE. Aunque la responsabilidad de la seguridad interior acaba en las fronteras exteriores, la existencia de relaciones económicas y diplomáticas con otros países obliga a desarrollar mecanismos de cooperación para regular el acceso a través de ellas de bienes y personas, caso de los acuerdos de readmisión y control para regular los flujos de inmigración; o bien para dotar a las relaciones exteriores y a la política exterior de nuevos instrumentos de cooperación antiterrorista, policial o judicial. Los trazos de la proyección internacional de la seguridad interior que se describen están todavía en su fase inicial, pero permiten hacerse una idea de sus posibilidades y expectativas.

El reconocimiento de la dimensión internacional de la seguridad interior llegó a finales de los años noventa. El citado Consejo de Tampere decidió coordinar los asuntos JAI con todas las demás políticas y actividades exteriores (conclusión 59-61) para lo que posteriormente el Consejo Europeo de Santa María de Feira definió las medidas y objetivos políticos de la acción exterior (conclusión 51). Respecto a las relaciones exteriores, el marcador de Tampere sentó como prioridades de la seguridad interior la colaboración con los países candidatos a la ampliación, la firma de acuerdos de readmisión y la cooperación sobre justicia e interior con terceros países.

Desde entonces, todos los Consejos posteriores han impulsado y supervisado la contribución de la seguridad interior a la ampliación de la Unión Europea, a la prevención de conflictos y gestión de crisis internacionales, a los acuerdos de cooperación con terceros Estados y organizaciones internacionales y al refuerzo de acciones exteriores de carácter transversal. El desarrollo de políticas comunes sobre asilo e inmigración o los planes de acción antiterrorista han tenido su influencia en la negociación de acuerdos bilaterales y multilaterales, con lo que se ha acentuado la internacionalización de la seguridad interior y la interdependencia entre los asuntos económicos, diplomáticos y de interior, como puso de relieve la exigencia de visado a los ciudadanos rusos del enclave de Kaliningrado. La UE ha tenido que incorporar compromisos de seguridad interior en sus acuerdos bilaterales con terceros para poder gestionar los flujos migratorios en colaboración con los países de tránsito y origen de inmigrantes. El desarrollo de una política de asilo y migración común precisaba la coordinación de las acciones exteriores de los distintos actores europeos, por lo que los Quince negociaron unas directrices de coordinación (12409/99) que facilitaran a la Comunidad celebrar los acuerdos de readmisión con terceros países previstos en Ámsterdam (Art. 63.3) [22]. Respecto al primer pilar, también la Comisión acabó por apreciar las posibilidades de contribución de la seguridad interior europea a su “responsabilidad continental”, ayudando a ampliar la estabilidad y la seguridad, entendida en sentido amplio y expansivo [23]. La reestructuración de su servicio exterior en 2001 para ampliar el espectro de su cooperación internacional seguridad y atender a las necesidades específicas de cada país evaluadas individualmente (country strategic paper) potenciará el recurso a los instrumentos policiales y judiciales.

La colaboración descrita de la seguridad interior con las relaciones exteriores y la política exterior es una respuesta a la interdependencia entre los contextos interno y externo de la UE. De la misma forma que desde 1992 se incluyeron cláusulas democráticas en los acuerdos con terceros países (Art. 300 TCE) para coadyuvar a la convergencia de valores y objetivos prioritarios de la UE, en 1995 los Quince acordaron establecer una vinculación entre repatriación de inmigrantes ilegales y la celebración de acuerdos de asociación o cooperación, para lo que se diseñaron una serie de cláusulas destinadas a los acuerdos comunitarios (12509/95) y mixtos (4272/96). Estas iniciativas tratan de acondicionar el entorno internacional a las necesidades de la seguridad europea mediante mecanismos cruzados de influencia (condicionalidad) entre los distintos intereses e instrumentos que se proyectan hacia el exterior, lo que provoca de vez en cuando serias divergencias respecto a los mecanismos de vinculación a emplear, como ocurrió en las vísperas del Consejo Europeo de

Sevilla de 2002 cuando un grupo de países encabezado por Francia se negó a condicionar la cooperación económica al cumplimiento de los acuerdos de inmigración.

La seguridad interior ofrece nuevos instrumentos de interés para la proyección internacional de la UE pero la separación entre las relaciones exteriores y la política exterior, entre el primer pilar y el segundo, dificulta su aprovechamiento. La separación actual entre pilares refleja una división sustantiva de intereses, procedimientos y capacidades entre los sistemas comunitario e intergubernamental que necesita coordinación. La división tiene sentido en la fase de construcción, cuando los actores gubernamentales necesitan poner en marcha la cooperación; pero su permanencia dificulta la operatividad de las políticas e instituciones cuando hay que dar respuesta a problemas horizontales que afectan simultáneamente a varios pilares. La voluntad de coordinar la cooperación judicial y policial con las demás políticas internacionales de la Unión precisa una coordinación que, a su vez, se encuentra condicionada por la necesidad de coordinar las relaciones exteriores y la política exterior de la UE.

La pugna larvada entre la Comisión y la Secretaría del Consejo, entre el comisario de Relaciones Exteriores y el Alto Representante para la PESC, entre las relaciones exteriores y la PESC afecta a la internacionalización de la seguridad interior. A pesar de la colaboración formal entre ambos pilares y sus responsables, las posturas del Alto Representante para la PESC y los miembros de la Comisión sobre la coordinación son divergentes. Ambas partes se muestran partidarias de una política exterior omnicomprendiva, coinciden en la necesidad de integrar su gestión en unas únicas manos y desean poner fin a la unanimidad como principio de decisión, pero a partir de ahí, el Alto Representante propone que la coordinación desplace bajo su control todos los instrumentos exteriores de los que dispone el sistema comunitario [24] de forma que pueda asumir sus iniciativas con más posibilidades de eficacia y autonomía de gestión, mientras que la Comisión desea justamente lo contrario. La Comisión, que viene denunciando la invasión de competencias y recursos del sistema comunitario por el sistema intergubernamental [25] para atender sus propios fines, propone la fusión progresiva de las competencias del Alto Representante de la PESC y del Comisario de Relaciones Exteriores con el fin de que la Comisión albergue un comisario con todos los poderes exteriores y que el Consejo mantenga un Alto Representante con la competencia exclusiva de la gestión de crisis.

A la espera de novedades constituyentes que simplifiquen la integración de la seguridad interior en la proyección internacional, económica y diplomática de la UE, su coordinación se articula a través de los planes de acción generales ya mencionados o a través de un programa específico JAI de los programas multipresidencias (10835/02) que desarrolla cada Presidencia en coordinación con las anteriores. En líneas generales, la proyección internacional de la seguridad interior se produce en cuatro áreas: ampliación, estrategias comunes, asuntos transversales y relaciones con terceros. Los programas de evaluación y asistencia a los países candidatos a ingreso en la UE se prestan para que éstos puedan adoptar el acervo (acquis) de seguridad interior en el momento de su ingreso. La acción exterior de la UE ha encontrado en esos programas de asistencia técnica y financiera [26] un instrumento muy cotizado para la cooperación policial y judicial internacional y que aunque ahora están volcados masivamente hacia Europa central y oriental, mañana pueden abrirse a zonas regionales de interés, caso de América Latina, África, Caribe y Pacífico, o a nuevos escenarios de oportunidad, caso de la oferta de asistencia técnica antiterrorista a Indonesia tras los atentados de Bali. La asistencia técnica internacional es ya una realidad que contaba a julio de 2001 con 3.589 agentes de la UE desplegados en 13 misiones por África, Asia, América Latina, Oriente Medio y los Balcanes.

Las estrategias comunes sirven para incorporar la dimensión de seguridad a las relaciones con aliados estratégicos como Rusia y Ucrania, con los que se han establecido planes de acción específicos para desarrollar la cooperación policial y judicial en las áreas de interés compartido. Las iniciativas comprenden intercambios de información y de expertos y programas de asistencia técnica y económica. En el caso de los Balcanes, y dentro del plan de acción del Pacto de Estabilidad (junio 1999), se han acometido reformas estructurales de los servicios policiales, judiciales y de inmigración y asilo y, en ese marco, se va a establecer en 2003 una misión policial en Bosnia y Herzegovina sobre la que se volverá más adelante. La falta de una estrategia común respecto a otros espacios regionales obliga a establecer con ellos relaciones sectoriales aprovechando las reuniones periódicas, caso de los flujos de inmigración con Asia en las reuniones ASEM, o el programa de cooperación JAI con los socios mediterráneos aprovechando las conferencias Euromediterráneas. La UE también mantiene relaciones bilaterales de seguridad interior con Estados Unidos, Canadá, América Latina, Noruega, Islandia, Suiza, Naciones Unidas, Consejo de Europa y la OSCE para abordar alguno de los asuntos que se destacan a continuación.

La cooperación judicial internacional ha sido una tarea diplomática tradicional que se ha ocupado de coordinar las posiciones y acciones comunes relacionadas ante las organizaciones

internacionales (Art. 37 TUE). Los Estados miembros de la UE han negociado las convenciones que se han desarrollado en Naciones Unidas sobre tráfico de drogas (1988), atentados terroristas mediante bombas (1997) y sobre el crimen organizado transnacional (2000); la convención de la OCDE sobre delitos de encargados públicos (1997); las directrices del G-7/8 sobre terrorismo (1996) y el crimen organizado (1997); el Consejo de Europa sobre cybercrimen (2001) y muchas otras dedicadas sobre todo a los derechos humanos. La internacionalización de la cooperación judicial trata de reducir los espacios de impunidad que ofrece la divergencia de normativas regionales a los delinquentes transnacionales pero se enfrenta a problemas políticos como la disciplina de voto de los Estados miembros ante organizaciones internacionales y a problemas técnicos por la persistencia de dos sistemas diferenciados en el primer y tercer pilares para regular los mismos problemas. En todo caso, cada negociación diplomática realimenta la proyección de la seguridad interior en la medida que sus expertos se ven implicados en el desarrollo judicial para planificar, gestionar o ejecutar los acuerdos alcanzados.

Una contribución particular de la seguridad interior europea a este proceso ha venido de la mano de su armonización interna, ya que la perspectiva de un espacio judicial único para 2004 ha empezado a interesar a terceros actores. Por poner un ejemplo, la primera negociación para la firma de un acuerdo de cooperación judicial entre la Unión Europea y un tercer Estado se inició a solicitud de Estados Unidos para beneficiarse de los avances europeos en materia de supresión de extradición. Sin prejuzgar las particularidades del resultado de esta negociación, la solicitud avala la capacidad de reclamo del espacio judicial europeo para nuevas demandas de cooperación internacional, tal y como se ha solicitado ya desde Canadá.

La cooperación con los Estados Unidos ha rebasado todas las expectativas y la seguridad interior ha irrumpido con solidez en el restringido club de las relaciones transatlánticas. Como era de esperar entre aliados, la cooperación policial y judicial se intensificó de la mano de los atentados del 11-S, pero esta relación tuvo esta vez un componente bilateral que no hubiera sido posible sin el crecimiento de la seguridad interior europea durante la última década. Independientemente de las contribuciones individuales de sus Estados miembros, la seguridad interior pudo ofrecer instrumentos colectivos concretos e inmediatos. En primer lugar, la seguridad interior demostró una extraordinaria capacidad de movilización y respuesta que permitió a los ministros de Justicia e Interior concluir en siete días un plan de acción antiterrorista (12800/01) que les encargó el Consejo Europeo extraordinario de Bruselas (21.9.2001) para actuar con fechas, responsables, medidas concretas que comprenden la cooperación policial y judicial, la extradición, el intercambio de información, el control de las fronteras y la concertación de posiciones en los foros internacionales. Medidas que se evalúan y actualizan periódicamente (10773/2/02) y que diferencian los acuerdos de interior de prácticas declaratorias del segundo pilar. Al mismo tiempo, la coordinación de las distintas formaciones ministeriales implicadas: Asuntos Generales, Justicia e Interior, Economía y Finanzas, Transportes y Comunicaciones, mostró la utilidad de diversificar los instrumentos disponibles para hacer frente a riesgos multidimensionales.

Además de los tradicionales interlocutores de las relaciones transatlánticas como la Secretaría de Estado y el Departamento de Defensa, la seguridad interior europea se convirtió ahora en el interlocutor privilegiado de nuevos actores como la Fiscalía General, la oficina de la Seguridad Interior y de otras agencias de seguridad de Estados Unidos. Se han institucionalizado los contactos entre responsables antiterroristas en todos los niveles de expertos, jefes de Policía y agencias de ambos lados del Atlántico, Europol dispone de un oficial de enlace en Washington desde mediados de 2002 y Estados Unidos dispone de un magistrado de enlace con Eurojust. Ni Eurojust ni Europol son actores supranacionales -aunque el comisario de interior, Antonio Vitorino, llegó a proponerlo tras el 11-S-, con lo que precisan la autorización del Consejo para establecer acuerdos con terceros, pero eso no ha sido un obstáculo para que Europol mantenga acuerdos operativos con Noruega, Islandia, Estados Unidos, Polonia, Chequia, Eslovenia, Interpol o la Organización Mundial de Aduanas, lo que confirma una vía de acción internacional para las nuevas instituciones de seguridad interior descritas en la primera parte.

Continuando con la cooperación antiterrorista, se han intercambiado datos, mejores prácticas, experiencias y listas de organizaciones e individuos terroristas. También se han desplazado agentes de aduanas estadounidenses a tres puertos de Europa para controlar los embarques en una iniciativa que, independientemente de las reservas de la Comisión sobre el agravio comparativo a otros puertos europeos, abre la posibilidad de intercambios con terceros países de agentes europeos, de la misma forma que oficiales europeos de inmigración ayudan ya a controlar la inmigración ilegal procedente de los Balcanes. Otra iniciativa ha sido la participación del fiscal general de Estados Unidos, John Ashcroft, en una reunión informal con los ministros de Justicia e Interior (14.9.2002) para evaluar la cooperación judicial en curso y la necesidad de conectar los sistemas judiciales y policiales en el futuro para garantizar la asistencia mutua. Este tipo de encuentros estaba reservado habitualmente a reuniones multilaterales donde los ministros de Justicia e Interior de la UE discutían ocasionalmente con sus homólogos de zonas regionales de

Asia, América Latina y el Mediterráneo, pero podría ser un precedente para institucionalizar una cooperación más directa con terceros Estados u organizaciones internacionales.

Finalmente, la integración de una dimensión de seguridad interior en las relaciones exteriores y política exterior vendrá a acentuar el problema ya mencionado de la escasez de recursos disponibles para la proyección exterior. La precariedad financiera de la PESC es una responsabilidad de los Estados miembros. No le falta razón al Alto Representante cuando se queja de que la PESC tiene un presupuesto de 35 millones de euros para 2002, sólo seis más que el presupuesto de publicaciones europeas para el mismo período, mientras que el presupuesto de acción exterior de la Comunidad es de 6.000 millones de euros y el de los Quince de 70-80.000 millones. Pero la solución no está en desnudar las relaciones exteriores para vestir la política exterior, sino en incrementar la contribución presupuestaria de los gobiernos a la altura de su voluntad de protagonismo internacional. Su aparente preocupación por la gravedad de la situación de la seguridad tras el 11-S no se ha traducido todavía en partidas extraordinarias o en fondos específicos, nacionales o colectivos, para responder a las amenazas. O el riesgo de seguridad no era tan elevado como se decía o lo verdaderamente arriesgado es el incremento de los presupuestos de seguridad. A diferencia de Estados Unidos, que acompañó su preocupación con partidas extraordinarias de gasto para su defensa externa (49 millones de dólares) y su seguridad interior (29 millones), la Unión Europea sólo se ha comprometido a compartir un presupuesto de 20 billones de dólares junto con sus socios del G-8 para mejorar las capacidades de protección nuclear, biológica, química y radiológica hasta 2008. Por su parte, la Comisión sólo ha podido establecer un mecanismo de reacción rápido para movilizar fondos de 20 millones de euros para 2001 y 25 para 2002 que permitan agilizar su participación en prevención de conflictos y gestión de crisis sin el retraso de los controles burocráticos.

Si hay algo que aprender de las organizaciones internacionales de seguridad es que la dependencia de los recursos de sus Estados miembros disminuye sus posibilidades de actuación, ya que estos suelen denegarle los medios que precisan para realizar las tareas que ellos mismos les encargan. La voluntad política que los Quince manifiestan para apoyar la dimensión interior de las relaciones exteriores y la política exterior no suele contagiarse a los Consejos de Economía y Finanzas. La integración de todas las capacidades disponibles en la prevención de conflictos y gestión de crisis puede generar economías de escala y aliviar a corto plazo los problemas materiales, pero si se desea que la Unión Europea deje de ser una potencia “sumergida” se necesitarán más recursos colectivos, y no sólo presupuestarios. La cooperación policial y judicial internacional precisará recursos tecnológicos a la altura de los que disponen los delincuentes que persiguen y, sobre todo, recursos humanos con los que nutrir las estructuras europeas e internacionales de planeamiento y análisis de los nuevos riesgos, tanto en la Unidad de Policía y la dirección general de Relaciones de la Secretaría del Consejo como en la Dirección General de Justicia y Asuntos Exteriores de la Comisión.

La interacción entre la seguridad interior y exterior de la UE

La seguridad interior ha carecido siempre de relevancia internacional. Huérfana de organizaciones internacionales como la OTAN o la UEO y ayuna de tradición en los estudios estratégicos, sus riesgos nunca fueron nunca tan graves como los de la seguridad exterior, ni cuantitativa ni cualitativamente, por lo que nunca se la echó de menos en la agenda europea de la seguridad. Sin embargo, y tras la desaparición de las amenazas militares con el fin de la guerra fría y el ocaso de las operaciones de posguerra, la seguridad interior ha ido escalando posiciones de la mano de los factores de impulso mencionados anteriormente y de uno nuevo que se analizará en este apartado: la contribución de la seguridad internacional a la prevención de conflictos y la gestión civil de crisis.

Dentro de la seguridad europea, sólo se ha considerado explícitamente como parte integrante de la PESC a la política europea de seguridad y defensa y nunca a la seguridad interior. La asimetría entre seguridad exterior e interior en términos de relevancia internacional se ha reproducido en el espacio europeo de seguridad, aunque desde el punto de vista de la relevancia europea la relevancia se invierte a favor de la seguridad interior. A diferencia de la seguridad exterior, la exterior no tiene previsto alcanzar ningún espacio común de seguridad y defensa como objetivo prioritario, la voluntad política de los Estados se encuentra dividida entre atlantistas, europeístas y neutrales, no hay expectativas de cooperación reforzada o decisiones por mayoría, sus ministros de Defensa no tienen un formato de Consejo propio [27], no cuentan con instituciones autónomas como Europol, Eurojust o Cepol, no genera sus propias evaluaciones de riesgos [28] y, finalmente,

su autonomía decisional, operacional e institucional está limitada por otra organización de seguridad exterior como es la OTAN.

En estas condiciones de partida, el debate sobre la interacción de las seguridades exterior e interior surge cuando los cambios de la seguridad internacional han creado un nuevo contexto de seguridad en la que los actores policiales y judiciales han internacionalizado sus acciones, traspasando las fronteras de la UE y en la que los actores militares reorientan sus misiones desde la defensa externa a la seguridad en su sentido amplio. Por un lado, la seguridad exterior no ha conseguido ocupar el espacio de autodefensa (*hard security*) que le correspondería tras ceder esa opción a la OTAN y a las posibles coaliciones entre sus Estados miembros. Al autolimitar sus objetivos a las misiones menores de la seguridad colectiva –las denominadas misiones Petersberg-, relacionadas con la gestión militar de crisis, su contribución a la seguridad internacional ocupa una zona intermedia del espectro a caballo entre la defensa externa y la injerencia humanitaria. Por otro lado, la seguridad interior parte de la seguridad humana, se está instalando en la prevención de conflictos y tiende a ocupar posiciones globales de actuación, con lo que se ha aumentado el peso de la seguridad no militar (*soft security*) de la UE. Esta “invasión” recíproca de competencias es una novedad para la comunidad estratégica y se necesita un periodo de maduración para evaluar los efectos que generan estas primeras manifestaciones de interdependencia entre la seguridad interior y la exterior, y saber si conducen a la sinergia o a la rivalidad.

La lucha antiterrorista tras el 11-S es una manifestación de este escenario de interdependencia. En la confusión inicial y dado el predominio de la cultura de seguridad exterior sobre la de interior [29], no fue de extrañar que sus actores reivindicaran el liderazgo de la lucha –o “guerra” en una terminología interesada- contra el terrorismo internacional. La posterior campaña en Afganistán pareció confirmar esa convicción, pero una vez que finalizó la fase militar y emergieron los primeros resultados en otros frentes no militares se hizo evidente la verdadera naturaleza multidimensional e interdependiente de la lucha antiterrorista. Esta es la percepción oficial de la UE y la que su Alto Representante para la PESC, Javier Solana, no ha dejado de reiterar -la lucha antiterrorista en curso no puede estar centrada en la respuesta militar- y también de la OTAN cuyo último Consejo Atlántico de Praga de noviembre de 2002 ha reconocido que la lucha debe ser multidimensional y omnicomprensiva.

La experiencia puso en marcha una revisión de las tareas militares tradicionales para ver qué tipo de contribución podían hacer a las operaciones antiterroristas. En el ámbito europeo, la reflexión se centró en la posibilidad de ampliar las misiones Petersberg para incluir la lucha contra el terrorismo entre los objetivos de la PESD y a esa tarea se aplicó el Instituto de Estudios de Seguridad de la UE y habrá que esperar sus conclusiones. De acuerdo con las tendencias anunciadas en Praga, las fuerzas armadas europeas han optado por aumentar sus capacidades de proyección susceptibles de ser empleadas en misiones antiterroristas y sus capacidades de defensa frente a medios de destrucción masiva, pero esas tendencias no aclaran cuál será la misión de las fuerzas armadas europeas en operaciones multidimensionales. El dilema de la respuesta a los nuevos riesgos transfronterizos consiste en que o se coordinan las capacidades de tantos actores como dimensiones tiene el riesgo o se asignan a uno de ellos las capacidades de los demás. Por eso, el verdadero reto para la UE consiste en coordinar sus capacidades de seguridad, militares o no, y establecer los mecanismos que permitan combinar esas capacidades para actuar dentro o fuera de las fronteras comunes; por lo que la diversificación y refuerzo de sus capacidades militares es una parte y no la solución al problema.

Hasta ahora, la participación militar en operaciones de naturaleza antiterrorista o policiales ha sido una competencia ajena a la cultura europea de seguridad, aunque sí existen algunos precedentes de intervención antiterrorista en el interior del territorio del Reino Unido y en los últimos años se han incrementado las operaciones ocasionales de apoyo a las fuerzas de seguridad interior en varios países, siendo las más llamativas y recientes la contribución militar a la seguridad de los últimos Consejos europeos, incluidos los de Barcelona y Sevilla, y las operaciones antidroga en alta mar. A pesar de estas excepciones, la regla general es el rechazo de la intervención militar a las tareas de seguridad interior ya que éstas se caracterizan por subordinarse a un entorno reglado por el estado de derecho y el respeto a los derechos y libertades fundamentales, una situación compleja que condiciona la actuación de los agentes policiales y judiciales y en la que no están habituados a actuar los agentes y procedimientos de la cultura de seguridad exterior. Las operaciones militares en apoyo a las fuerzas de seguridad interior o las operaciones distintas de la guerra en el exterior carecen todavía de una regulación colectiva, tanto en el conjunto de la UE como en el de la mayoría de sus Estados miembros, por lo que el debate actual debería servir para aprender a gestionar la zona de solapamiento y diseñar mecanismos de cooperación entre las dos culturas de seguridad y renunciar al liderazgo de unas sobre otras [30].

Otro de los factores de novedad, en una potencia *civil* como la UE, es la contribución de la

seguridad interior a la prevención de conflictos y a la gestión de crisis. Dentro del enfoque global y coherente que los Estados miembros han asignado a su gestión de crisis, el Consejo Europeo apostó por reforzar su ventaja comparativa en estos dos campos e incluir nuevos instrumentos de prevención de conflictos, ayuda económica y humanitaria, gestión militar y civil de crisis y protección civil de la UE (doc. 14614/01), en la línea propuesta por la Comisión a favor de una ampliación de los medios de acción exterior que trascienda los clásicos instrumentos diplomáticos y militares para incluir la justicia, la intervención policial, el desarme, el medio ambiente, los asuntos aduaneros y la representación exterior de la zona euro.

Los Consejos de Helsinki y Feira establecieron unas capacidades policiales de proyección de 5.000 agentes policiales para 2003, 1.000 de ellos disponibles en el plazo de 30 días, que fueron asumidos por los Estados miembros (14197/01). También se estableció un comité propio para la gestión de los aspectos civiles de crisis (Civcom) que se coordinaría con la secretaría general del Consejo. Los Quince diferenciaron claramente entre las misiones de sustitución, acompañando a las fuerzas militares desde el primer momento y bajo el mando “temporal” del mando militar de la operación, y las misiones de refuerzo, en las que se ocuparían de instruir y asistir a las policías locales dentro del marco amplio de reconstrucción que se completaría con asistencia técnica y económica, el refuerzo del derecho y la administración civil.

Sin embargo, esta división de tareas no está tan clara porque alguna de las misiones de sustitución se solapa con las tareas de policía militar y no está tan nítida la distinción entre el mantenimiento del orden y las tareas policiales especializadas, por lo que se necesitará algún tiempo –y más “laboratorios”- para afinar el concepto. Hasta ahora, alguna de las contribuciones policiales a las operaciones de mantenimiento y reconstrucción de la paz se han planificado dentro de estructuras militares de organización, caso de las operaciones policiales en Mostar y en el Danubio bajo la Unión Europea Occidental. Ahora, los mecanismos colectivos de gestión de crisis imponen la planificación autónoma, coordinada o no con la planificación militar según se trate de misiones de sustitución o de refuerzo. Los miembros de la Fuerza Policial Europea no participarán como policía militar sino como agentes policiales con competencias y procedimientos propios, al igual que el resto de los agentes judiciales, penitenciarios y aquellos otros que se dedicarán a reconstruir o reforzar el Estado de derecho en los escenarios de crisis.

Un primer ejemplo de esta organización autónoma se va a ensayar en la primera misión autónoma de la PESC (acción común 2002/210/PESC) que tendrá lugar en el territorio de Bosnia-Herzegovina para reemplazar a la fuerza internacional de policía de Naciones Unidas (IPTF) a partir de enero de 2003 en una misión de refuerzo. La misión de policía de la Unión Europea (MPUE) será autónoma y las fuerzas policiales no acompañarán a ningún contingente armado ni dependerán orgánica o funcionalmente de ninguna fuerza militar, sino que dependerán directamente del representante del AR/SG a través de su propio jefe policial. La naturaleza civil de la misión coincide con la especialización funcional y la naturaleza civil de la mayor parte de las policías europeas y sugiere la necesidad de abrir las estructuras como el Comité Político y de Seguridad, diseñado para la actuación de agentes diplomáticos y militares, para compartir su tradicional monopolio y liderazgo de la gestión de crisis con los agentes de seguridad interior y potenciar su coordinación con el Comité Civil (Civcom), si se desea que el Consejo tenga un asesoramiento eficaz sobre operaciones policiales, judiciales y de protección civil.

Esta tendencia sería más rotunda si la cultura de seguridad interior estuviera preparada para “vender” sus avances y contrarrestar la preponderancia de la cultura de seguridad exterior que tiende a contabilizarlos como éxitos propios, tal y como reflejan las conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla que atribuyen a la política exterior y de seguridad PESC, incluida la PESD, una contribución en la lucha contra el terrorismo que habría que anotar -en función de la naturaleza diplomática y policial de sus medidas- en una PESC que incluyera la seguridad interior y no la defensa. El reflejo obedece a la falta de logros propios y se arrastra desde que la UEO dio apariencia de operación militar a las operaciones policiales de Albania y a la administración civil de Mostar, en lugar de presentarlas como activos de la prevención de conflictos de la UE, dotados de recursos humanos de seguridad interior y financieros del sistema comunitario y capaces de complementar y colaborar, en su caso, con las operaciones militares de gestión de crisis, lo que daría una imagen más interdependiente de la proyección de la seguridad.

Propaganda aparte, otra zona de solapamiento se puede dar en el campo de la protección civil. Ya se han descrito los progresos de la seguridad interior por ofrecer un nivel europeo de protección a sus poblaciones ante emergencias complejas o atentados terroristas de gran magnitud. La seguridad exterior también se ha movilizado en esa preocupación y aspira a proteger contra medios de destrucción masiva a las tropas europeas desplegadas en el exterior, una ampliación natural de las misiones Petersberg, pero también aspira a proteger a la población civil según se

desprende de las conclusiones del Consejo Atlántico de Praga. Ya que la protección civil es una competencia fundamentalmente nacional y regional, y que la agencia europea no es más que un proyecto, sería sensato evitar la duplicación de capacidades organizacionales entre las iniciativas de la UE y la OTAN y clarificar el reparto de tareas y la coordinación entre ambas seguridades desde el principio.

Junto a los ejemplos anteriores de trasvase de actuación desde la seguridad exterior hacia la interior, también hay factores en el sentido contrario. Los nuevos riesgos transnacionales, a diferencia de los riesgos clásicos de seguridad interior, no afectan a individuos aislados sino que atentan contra la sociedad en su conjunto y ponen a prueba la capacidad de los Estados –y la de la Unión- para garantizar la seguridad de sus ciudadanos. Los efectos potenciales de estos riesgos colectivos son tan desproporcionados y devastadores que obligan a cambiar los procedimientos y mentalidades de la seguridad interior para pasar a la persecución a la anticipación y de la acción interior a la exterior. Si las fronteras no son ya un obstáculo para los delincuentes transfronterizos, tampoco deben serlo para los agentes policiales y judiciales y no sólo para perseguir a quienes hayan cometido delitos, sino para anticiparse preventivamente a su realización, especialmente en aquellas actividades cuyos resultados sean dramáticamente irreversibles, como es el caso de las armas y medios de destrucción masivos. La internacionalización del riesgo aconseja la internacionalización de la respuesta y la seguridad interior debe, por un lado, primar más la prevención de los actos criminales que la persecución de los culpables [31] y más la vigilancia de los grupos de riesgo que la protección directa de los ciudadanos; mientras que, por otro, debe potenciar la vigilancia exterior de los agentes policiales y judiciales para anticiparse y llevar la inseguridad a los santuarios donde no funciona la disuasión actual.

Por lo tanto, los cambios en la seguridad interior tienden a primar la acción exterior y preventiva frente a los nuevos delitos que son, precisamente, el objeto de la cooperación policial y judicial europea, con lo que sus agentes y procedimientos deberán recurrir a las acciones exteriores cada vez más frecuentemente y cada vez más lejos en sus tareas policiales y judiciales. La internacionalización de la seguridad está transformando las estructuras desde mucho antes del 11-S y lo seguirá haciendo en el futuro, especialmente de aquellas unidades especializadas en el apoyo y ejecución de las tareas transfronterizas [32]. Este cambio de estrategia obliga a internacionalizar la seguridad interior, diluyendo su separación con la seguridad exterior, pero también tiende a diluir la separación entre los servicios policiales y los de inteligencia [33], lo que acentuará, a medio y largo plazo la necesidad de complementar y coordinar las capacidades de inteligencia e información de las seguridades exterior e interior, lo que nos lleva de nuevo a la reflexión comentada en el apartado anterior sobre las carencias europeas en materia de inteligencia.

El debate entre seguridad exterior e interior sustrae al debate público el decisivo papel de los servicios de información e inteligencia en la esfera internacional. Los agentes policiales y judiciales pueden perseguir a los responsables de actos delictivos y los agentes militares y diplomáticos pueden disuadir a los Estados de cooperar con ellos, pero ambos precisan la colaboración de los actores de inteligencia e información para evitar la materialización de los riesgos. La europeización de la seguridad estará incompleta mientras no se articule una dimensión de inteligencia que complemente las seguridades seguridad exterior e interior y actúe de complemento y bisagra entre ambos. No deja de ser curioso que se intenten compartir bases de datos con terceros países y que sea tan difícil compartirla entre Estados miembros de la UE y –lo que es más grave- entre servicios de información del mismo Estado. Por lo que urge designar los nodos encargados de coordinar los intercambios y los procedimientos para hacerlo, de forma que pueda irse normalizando la cooperación entre los distintos niveles internacionales, europeos y nacionales, sin descartar ampliarlo en el futuro al sector privado.

Como resultado de todo lo anterior, sea porque ha aumentado el protagonismo de la seguridad interior, sea porque ha disminuido el protagonismo de la seguridad exterior, sea porque han aparecido nuevos problemas cuya adjudicación a una dimensión concreta no está clara, la tradicional división entre las dimensiones exterior e interior de la seguridad europea ha entrado en crisis y se ha puesto en evidencia la convergencia entre ambas dimensiones de la seguridad [34]. La coordinación y comunicación entre las dos culturas de seguridad debe ponerse en marcha cuanto antes si se quiere evitar que su interacción se entienda como un juego de suma cero en el que el crecimiento de una sólo es posible a costa de la otra. Esta visión debería reemplazarse por otra de suma variable en la que ambas dimensiones de la seguridad se aprovecharían del creciente respaldo europeo a las cuestiones de seguridad aunque su desglose favorezca ligeramente a la seguridad interior en función del grado de interés que suscita la lucha contra la criminalidad (79%), la política de inmigración (61%), la política de seguridad y defensa común (53%), el asilo (54%), la política exterior (55%), la ayuda al desarrollo (69%), la ayuda humanitaria (71%) y la política comercial común (59%) [35].

Del mismo modo, y dado que ambas seguridades manifiestan problemas de recursos, una política de colaboración contribuiría a generar economías de escala y facilitar la obtención de recursos compartidos, mientras que la competencia por los mismos agravaría las carencias de ambos. Cuando la división entre seguridad exterior e interior era tan clara, los recursos estaban asignados en exclusividad a una u otra, pero ahora que desaparece esa separación, debe desaparecer también la compartimentación de su titularidad o de su uso. Por ejemplo, ya que la seguridad interior y la exterior comparten necesidades de proyección estratégica, se podía evaluar el acceso compartido a equipos conjuntos como los aviones de transporte Airbus A400M como un activo utilizable para fines militares, policiales o de protección civil según las necesidades, en lugar de presentar la adquisición como un proyecto exclusivamente militar. La multidimensionalidad debe predicarse también de la política de adquisiciones, por lo que se debería a empezar a regular las condiciones de acceso a los recursos materiales o humanos conjuntos.

Tendencias del mercado de la seguridad interior: recomendaciones para inversores españoles

Las tendencias descritas confirman la consolidación de la seguridad interior entre las políticas principales de la UE (europeización) y el inicio de un ciclo expansivo hacia nuevas competencias y espacios de las fronteras para afuera (internacionalización). El proceso de europeización presenta un ritmo de cambio más acelerado y de naturaleza cualitativa que el de la internacionalización, donde los cambios son más esporádicos e incrementales.

Por lo tanto, la planificación debe comenzar a reorientarse ya para *el día siguiente* de la consecución del espacio europeo de seguridad anterior y prever el impacto de su entrada en vigor en la planificación a corto y medio plazo. El diseño de la contribución española tendrá que adaptar sus objetivos y estrategias a este nuevo escenario para configurarlo en la medida de sus intereses y posibilidades para evitar que sean los cambios los que determinen la planificación. Hasta ahora, los cambios podían considerarse bajo control, pero la proliferación de competencias y agentes complicará la gestión de la agenda de la europeización. De ahí que el principal reto del nuevo escenario no sea el de hacer una buena lectura de los cambios, sino el de generar estrategias que influyan en los mismos.

La planificación, para no ser una improvisación reactiva, necesita un caldo de cultivo que la permita crecer y, hasta ahora, las condiciones en que se ha gestionado la seguridad interior no han sido las más adecuadas. Capacidades personales aparte, los órganos de reflexión, análisis y prospectiva oficiales no están diseñados para simultanear sus tareas de planeamiento en los tres niveles: nacional, europeo e internacional, con las ejecutivas del día a día. Tampoco hay un conocimiento disponible sobre los asuntos de interior que preocupan en las estanterías de las universidades, los centros de estudios o las organizaciones internacionales. Los problemas son nuevos, y no se debe pensar que el terrorismo internacional cierre la lista porque no tardarán en aparecer nuevos riesgos, modificaciones de los conocidos o combinaciones de ellos, lo que obliga a desarrollar nuevos procedimientos doctrinales, organizativos, de formación y tecnológicos para mantener los recursos humanos a la altura de la evolución de los riesgos.

Urge, pues, aumentar la masa crítica de conocimiento y conocedores que ayude a las tareas de planificación y análisis. Tanto las administraciones de Interior y Justicia como las fuerzas y cuerpos de Seguridad del Estado carecen de los centros de investigación y estudio necesarios para apoyar su actividad política y sus relaciones con la sociedad civil nacional y con sus aliados europeos. Si los estudios de seguridad y defensa han entrado en las universidades españolas y normalizado su comunicación con la sociedad civil, la seguridad interior debe seguir la misma estrategia y diseñar un plan de actuación coordinado por el ministerio de Interior. Sin conocimiento no hay ideas y sin ideas no hay posibilidad de influir en los foros internacionales.

Tras la planificación y el conocimiento, se llega a las estructuras. La emergencia de dos dimensiones nuevas: la europea y la internacional, y la proliferación de misiones derivadas de ellas obliga a revisar las organizaciones actuales para facilitar su coordinación o integración según se decida. Por otro lado, la estructura resultante tendrá que facilitar la interacción de la seguridad interior con el resto de las dimensiones de seguridad que se han mencionado, lo que sugiere la necesidad de considerar la creación de un Consejo de Seguridad para coordinar toda esta constelación-red de agencias y tareas. También se precisan estructuras de coordinación dentro de las agencias nacionales, para coordinar contribución de sus distintos órganos; y dentro de las nuevas instituciones europeas y de las organizaciones internacionales de seguridad, para mantener

la unidad de acción de las iniciativas y agentes delegados en ellas.

La reestructuración no sólo implica cambios organizacionales, sino doctrinales, operacionales y tecnológicos. Como se ha visto, la cooperación internacional ya influye en los modos de trabajo policial y judicial pero a medida que se produzcan nuevas competencias se acelerará el proceso de transformación y la función de los actuales órganos de cooperación como la Unidad de Cooperación Internacional del Cuerpo Nacional de Policía o la Secretaría de Cooperación Internacional de la Guardia Civil debe incluir la proyección interna de la nueva cultura de seguridad, pasando a ser el centro de un entramado más amplio de organismos de cooperación, asistencia técnica y ejecución y liderados por la Secretaría de Estado del ministerio de Interior.

Si la prevención va a ser el principal campo de trabajo en la lucha contra los delitos transnacionales, entonces será también necesario revisar las estructuras de información e inteligencia destinadas a operar en el exterior para anticiparse a la acción delictiva y evitar o mitigar su impacto. Aunque se deba mantener la pluralidad de las fuentes y servicios de información por razones de eficacia, no tiene sentido mantener su compartimentación cuando comienzan a proliferar los foros y prácticas multilaterales de coordinación. El recurso urgente a la cooperación tras el 11-S ha venido a reconocer que la coordinación es necesaria y que antes no se daba o, al menos, no se daba en el grado y forma que precisan las necesidades actuales de inteligencia. Por lo que parece razonable aprovechar los ensayos actuales de coordinación e intercambio para establecer un órgano central y los procedimientos acordes con las nuevas necesidades y actores. Esta estrategia deberá incluir la visión española de un sistema europeo de inteligencia o de reforma de las capacidades de inteligencia de Europol por si se presenta la oportunidad de discutirlo o por si interesa crear el ambiente de opinión que conduzca a ello. Mientras tanto, se debe revisar la proyección exterior del área de Información Exterior de la Comisaría General de Información, del grupo de Información Exterior de la Guardia Civil, de los agentes vinculados al Servicio Exterior y de los destacados en las organizaciones internacionales.

Tras la previsible consecución del espacio de libertad, seguridad y justicia para 2004 llegará el momento de ponerla en práctica. Mientras la construcción del espacio sólo era un proceso se pudo mantener –no sin dificultades– un sistema de trabajo fundado en la contribución de unos pocos recursos humanos que se dedicaban a ingentes tareas de cooperación. Pero cuando los “laboratorios” europeos se transformen en fábricas y tengan que producir seguridad, además de proyectos, se necesitarán cambios estructurales en los recursos humanos. Y aunque todo el mundo conoce las dificultades para atender las necesidades judiciales y policiales ordinarias, sólo quienes trabajan en cooperación internacional conocen la dificultad de atender las necesidades internacionales.

Si se desea evitar que el desarrollo de la seguridad interior europea colapse el sistema de trabajo actual, habrá que potenciar los recursos humanos dedicados a la cooperación internacional en los ministerios implicados y adecuarla a los cambios que vienen. No se trata sólo de aumentar los recursos personales, sino sobre todo de respaldar su especialización con gestos decididos que hagan ostensible al resto de los miembros de cada cuerpo su importancia estratégica para el Estado y para las propias instituciones. El perfil de agente policial o judicial es tan exigente que las políticas de recursos humanos deberán emplearse a fondo para su reclutamiento, cada vez más duro por la competencia con el sector público y el privado para hacerse con unos recursos escasos; para su formación, cada vez más compleja y especializada; y para su necesaria rotación si se quiere profundizar la cultura y eficacia de la cooperación internacional.

Por último, no se deben olvidar las estrategias de personal para cubrir los nuevos puestos de seguridad interior en las organizaciones internacionales, ya que la presencia de agentes nacionales en determinados puestos es parte integrante de la proyección exterior, o en la ampliación del número y despliegue de los agregados de Interior en el servicio exterior del Estado.

Finalmente, hay que volver a los recursos materiales. Ya se ha argumentado la necesidad de contar con recursos financieros y equipamientos adicionales, más allá de los ahorros derivadas de la mejora de la gestión, la resistencia de los responsables financieros a liberar nuevas partidas y las exigencias de contención presupuestaria. Sin embargo, la constatación de todas estas dificultades no puede llevar a los planificadores financieros de la seguridad interior a tirar la toalla. Por el contrario, lo que se impone es un cambio de cultura reivindicativa que tenga en cuenta nuevos criterios de justificación. La seguridad interior no es un gasto sino una inversión. La restricción de las libertades que genera la inseguridad tiene también unos costes económicos que hay que contabilizar para que la sociedad conozca el coste de inseguridad de los ahorros presupuestarios. El creciente respaldo social a los asuntos de seguridad facilita el desbloqueo de fondos cuando se demuestra la relación entre inversión y mejora de seguridad. Además, la europeización abre la puerta a nuevas formas de financiación externa y a la posibilidad de conseguir economías de escala en la gestión compartida de recursos. Finalmente, se debe evaluar

el potencial del nuevo mercado industrial y tecnológico que se está creando y diseñar estrategias que generen retornos económicos, laborales o tecnológicos a las nuevas inversiones que se tendrán que realizar.

Félix Arteaga

Analista del Instituto de Seguridad Interior de la UNED

[1] Sin una vía funcional propia, la cooperación policial y judicial surgió dentro de la cooperación política europea (CPE) y creó foros sucesivos como el Club de Berna en 1968, el grupo *ad hoc* sobre inmigración de 1986, el Comité Europeo contra las Drogas (Celad) de 1989, el grupo de asistencia mutua en aduanas y un largo etcétera que concluye con la integración del grupo Schengen en la UE en 1999.

[2] El acuerdo de Schengen (15.6.1985), comunitarizado posteriormente (DOCE L 239 de 22.9.2000), tiene como miembros de pleno derecho a los Quince menos Reino Unido e Irlanda, más Islandia y Noruega.

[3] Jörg Monar, "Justice and Home Affairs in a Wider Europe", *Working Paper 7*, Sussex European Institute, 2000, pp. 11-12.

[4] El plan de acción de Viena (DOCE C 19, 23.1.1999) fue el primer acuerdo intergubernamental JAI en ser publicado. Los progresos del plan de Tampere se evalúan semestralmente por la Comisión (9704/02 de 6.6.2002) y pueden consultarse en la base de datos del Consejo (<http://register.consilium.eu.int>).

[5] Posteriormente se volverá a este argumento con más detalle, pero conviene evitar la idea de que el auge de la seguridad interior se debe a las reacciones tras el 11 de septiembre, porque la cooperación judicial y policial es muy anterior a esa fecha y sin los avances descritos no hubiera sido posible aprovechar la oportunidad del 11-S para profundizar la *europización* y potenciar la *internacionalización* de la seguridad interior.

[6] Christopher Cooker, "Globalization and Insecurity in the Twenty-first Century", *Adelphi Paper* 345, junio 2002, p. 62.

[7] Ulrich Beck, *La sociedad del riesgo global*, Siglo XXI, edición de marzo de 2002, p. 224.

[8] Eurobarometer, nº 56, octubre-noviembre 2001, pp. 52 y 54.

[9] Manuel Castells, *La era de la información* vol. 2, Alianza Editorial, impresión de 1999, p. 230.

[10] El Eurobarómetro se ocupó de la seguridad interior por primera vez en octubre de 2001 para medir el impacto del 11-S que convirtió al terrorismo en el primer factor de preocupación para los europeos (86%), seguido de la proliferación de medios de destrucción masiva (79%), el crimen organizado (79%) y el miedo (56%) a una guerra convencional en Europa (56%), *Eurobarometer* 56, p. 13.

[11] Barnier Michel, "Why Europe Matters", contribuciones del comisario a la Convención Europea, Bruselas 17 octubre 2001, p. 12.

[12] Corresponde al primer *pilar* asilo, inmigración, fronteras exteriores y cooperación en materia civil. En el segundo se encuentran las funciones relacionadas con la proyección exterior de la UE como la gestión civil de crisis o la negociación de convenciones internacionales. El *tercer pilar* comprende la cooperación policial y judicial en materia penal.

[13] Las diferencias ante el procedimiento de la extradición explican las numerosas reservas y ratificaciones pendientes en las diversas convenciones europeas, desde la Convención Europea sobre extradición de 1957 hasta las convenciones sobre el procedimiento simplificado de extradición (10.3.1995) y sobre extradición entre los Estados miembros (27.9.1996) y que pueden encontrarse en <http://ue.eu.int/ejn>. El bloqueo obligó a los países afectados a recurrir a la vía bilateral mediante protocolos de extradición entre Italia y España (20.7.2000), una declaración conjunta hispano-francesa para crear un grupo de trabajo en el mismo sentido (28.11.2000), un acuerdo hispano-británico sobre entrega rápida de acusados o condenados (21.3.2001) y otro acuerdo hispano-belga para crear un grupo de trabajo (30.3.2001).

[14] Lo que la actual ministra de Asuntos Exteriores, Ana Palacio, denominaba "derecho virtual" desde sus tareas en la Convención ("El desafío de la Europa de la

seguridad interior", El País, 4.7.2002. p.14) es una aplicación al espacio de la seguridad interior del desfase entre expectativas y capacidades (capability-expectations gap) que aqueja el proceso de integración.

[15] A partir de 2003, el programa AGIS sustituirá a todos los programas actuales de la Comisión para fomentar los intercambios entre los agentes judiciales (Grotius II penal y civil), policiales y de fronteras (Oisin II), delincuencia organizada (Falcone) y prevención de la delincuencia (Hipócrates).

[16] Resulta paradójica la omisión oficial del término "política" para referirse a la cooperación policial y judicial. Se habla de "asuntos de Justicia e Interior" o del "espacio europeo de libertad, seguridad y justicia" (el TUE de Ámsterdam diferencia entre "política" PESC del título V y "cooperación" JAI del VI) pero no se ha acuñado el término de política europea de seguridad interior y cualquiera que sea su causa, la terminología no es neutral y pone en tela de juicio su madurez como política común.

[17] Marceliano Gutierrez, "La incidencia normativa europea en las políticas nacionales de seguridad" en *¿Hacia una policía europea?*, Fundación Policía Europea, 2002, p. 141.

[18] *Un proyecto para la Unión Europea*, COM(2002)247 final, Bruselas, 22.5.2002, p. 9.

[19] Alessandro Politti "European Security: the New Transnational Risks", *Chaillot Papers*, 29, 1997, p. 48.

[20] Cristina Pineda, "Should Pillar III be Abolished and if so how?", *EPC Working Paper*, 17.7.2002, p.3.

[21] Steeve Peers, "Democratic Control by the European Parliament in Relation to Control of Justice and Home Affairs", en *Collegium* 22, XII.2001, College of Europe/EU/ELC Proceedings, Brujas 14-17.11.2001, pp. 78-83.

[22] Hay mandatos para acuerdos de readmisión con Marruecos, Rusia, Pakistán, Sri Lanka, Hong-Kong, Macao (2001) y Ucrania, Turquía, Albania, Argelia y China (2002) y un plan de retorno para Afganistán.

[23] Comunicación de la Comisión, "Un proyecto para la Unión Europea", COM(2002) 247 final, 22.5.2002, apdo. 1.3.

[24] Comparecencia del SG/AR (15.10.2002) ante el grupo de trabajo de Acción Exterior de la Convención (SO186/02).

[25] En el Proyecto de Unión Europea (p.14), la Comisión se queja de que "... no es concebible, para la credibilidad y coherencia de la política exterior, que el Alto Representante haga propuestas sin señalar qué medios se utilizarán para aplicarlas, como tampoco lo es más que un órgano exterior a la Comisión disponga a discreción de los medios y los instrumentos que la comisión gestiona y de los que es responsable en el ámbito de la política presupuestaria".

[26] La existencia de un marco de acuerdos de asistencia general con terceros países: Cotonú, Tacis, Phare... o de acuerdos específicos de asistencia policial y judicial con Guatemala y MERCOSUR se va a generalizar ahora con una dimensión dedicada a la seguridad interior y complementada con programas específicos como el Argo en el ámbito de la inmigración.

[27] La primera reunión de los ministros de Defensa (13-14.5.2002) tuvo la cobertura de un Consejo de Asuntos Generales y convocado con carácter excepcional para discutir monográficamente las capacidades militares y no figura en la lista de formaciones del Consejo Europeo de Sevilla.

[28] A diferencia de la seguridad exterior, la seguridad interior europea elabora valoraciones propias de riesgos como el terrorismo: *Documento estratégico sobre el terrorismo en Europa*, Consejo 14574/01, 7.1.2002 o el crimen organizado, *Towards a European Strategy to Prevent Organised Crime*, Comisión SEC(2001)433 de 13.3.2001.

[29] Ferruccio Pastore, *Reconciling the Prince's Two Arms*, WEU Occasional Papers 30, octubre 2001, p. 12.

[30] Carter B. Asthon, "The Architecture of Government in the Face of Terrorism", *International Security*, vol. 26, nº 3, invierno 2001-2002, p. 8.

[31] Este cambio desde la reacción a la anticipación se sugiere por Cooker, op. cit. P. 63 y Monica den Boer, "Internationalization: a Challenge to Police Organizations in Europe" en R. I. Mawby (ed.) *Policing Across the World*, UCL Press Limited, 1999, p. 63.

[32] *Ibidem*, p. 67.

[33] Para el desarrollo de este argumento, ver Malcom Anderson et al., *Policing the European Union*, Oxford, Clarendon Press, 1995, cap. V.

[34] Para un estudio de la convergencia, ver Didier Bigo, "When Two Become One. Internal and External Securitisations in Europe" en *International Relations Theory and the Politics of European Integration. Power, Security and Community*, M. Kelstrup y M. C. Williams (eds.), Routledge, Londres-Nueva York, 2000, p. 171 y ss.

[35] *Eurobarometer* 2002, edición especial, 24.5.2002, p. 150.

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada e independiente cuya tarea es servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional, y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España. El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus analistas o colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación.

© *Fundación Real Instituto Elcano* 2011

Subir ▲